Ekonomi Politik Indonesia:
Sebuah Penjajahan Gaya Baru[1]

Oleh: Arfi Bambani Amri[2]

Pendahuluan

Beberapa hari yang lewat di dalam harian "Kompas" keluar sebuah pernyataan menarik dari Kwik Kian Gie, Menteri Koordinator perekonomian pemerintahan Megawati, bahwa beliau menghimbau pengacara-pengacara Indonesia menggugat IMF karena dinilai telah merugikan perekonomian Indonesia. Lalu tiba-tiba teringat tulisan saya di Mahkamah edisi "Pendidikan Hukum" yang berjudul "Meta-legislatif". Tulisan itu mengupas beberapa hal mengenai posisi negara dalam berhadapan dengan IMF dan Bank Dunia. Ringkasnya, dalam tulisan tersebut saya menceritakan tentang IMF dan Bank Dunia yang berfungsi sebagai pengambil kebijakan dan kemudian kebijakan tersebut di-*take over* oleh DPR kita. Sehingga saya memberi istilah Meta-legislatif buat IMF dan Bank Dunia sebagai konsekuensi atas kelancangannya mengatur (seperti halnya legislatif) di sebuah negara yang berdiri di atas kedaulatan rakyat. Namun apabila terjadi kesalahan atau mis-prosedural dalam kebijakan tersebut, publik yang dirugikan tidak bisa melakukan perlawanan atau gugatan kepada IMF dan Bank Dunia. Hal ini disebabkan oleh karena posisi IMF dan Bank Dunia itu sendiri tidak berdiri di atas akuntabilitas publik seperti halnya eksekutif atau legislatif (yang punya prosedur formal seperti Pengadilan Tata Usaha Negara), sehingga tidak memungkinkan akan adanya prosedur formal yakni pengadilan terhadap IMF dan Bank Dunia seperti yang diinginkan oleh Kwik.

Beberapa ahli hukum, salah satunya David Bradlow yang mengajar di Harvard University, mengemukakan satu upaya untuk meminta pertanggungjawaban IMF dan Bank Dunia dengan melalui prosedur hukum pidana yaitu peradilan atas kejahatan atas Hak Asasi Manusia.[3] Bradlow mendasarkan pernyataannya ini pada kenyataan bahwa

---

[1] Ditulis untuk "Kuliah Alternatif" BPPM FH UGM Mahkamah pada tanggal 3 Agustus 2002 di FH UGM.
[2] Pernah menjadi Redaktur Pelaksana Majalah BPPM FH UGM Mahkamah periode 2000-2001 dan Kalitbang BPPM FH UGM Mahkamah periode 2001-2002. Sekarang aktif sebagai staf redaksi bulletin "Perlawanan" {media resmi Komite Pusat Forum Mahasiswa Nasional) dan Koordinator Departemen Agitasi dan Propaganda FMN Komite Kota Yogyakarta untuk periode 2001-2002. Juga masih aktif kuliah di Fakultas Hukum UGM angkatan '98.
[3] Lihat *IMF, Bank Dunia, dan Hak Asasi Manusia*, David Bradlow, 2000, Elsam, Jakarta.

IMF dan Bank Dunia seharusnya bertanggung jawab terhadap kegagalan *Structural Adjustment Programmes*[4] yang dijalankan di lebih 30 negara di dunia.

Di Indonesia sendiri belum banyak ahli hukum yang berbicara mengenai IMF dan Bank Dunia ini, masih terbatas di kalangan ahli hukum yang bergerak di wilayah advokasi seperti YLBHI, ELSAM, dan beberapa lembaga bantuan hukum struktural lainnya. Namun lembaga-lembaga tersebut masih mendasarkan kebijakannya pada "*bad governance*" yaitu bahwa persoalan-persoalan yang dihadapi oleh rakyat terutama menyangkut kebutuhan dasar mereka tidak lain disebabkan oleh kesalahan kebijakan negara. Jadi sangat terbatas sekali wacana—apalagi aksi—yang mengatakan bahwa salah satu aktor utama dalam pemiskinan rakyat ini adalah IMF dan Bank Dunia.

Hal yang tidak jauh berbeda juga terjadi di kalangan ekonom-ekonom Indonesia, walau terdapat juga beberapa orang ekonom yang menganggap bahwa perekonomian Indonesia hari ini dikendalikan oleh kekuatan asing termasuk IMF dan Bank Dunia ini. Seperti pernah suatu waktu Poppy Ismalina, ekonom dari FE UGM, mengatakan bahwa sekarang ini terjadi linearitas berpikir di kalangan ekonom-ekonom Indonesia. Banyak yang tidak mau keluar dari pemikiran bahwa globalisasi ini adalah sesuatu yang *given*. Padahal terbukti secara empiris bahwa salah satu dalang kebobrokan ekonomi Indonesia adalah IMF dan Bank Dunia, seperti juga terjadi di banyak negara-negara yang terlibat dengan IMF dan Bank Dunia.

Lalu mengapa IMF dan Bank Dunia dianggap sebagai salah satu penyebab kebobrokan ekonomi Indonesia? Di sini kita harus mengurai sejarah awal keterlibatan Indonesia dengan IMF dan Bank Dunia, kemudian apa-apa saja kebijakan-kebijakannya, dan kemudian apa-apa saja dampaknya bagi perekonomian Indonesia dan secara khusus dampak bagi rakyat Indonesia. Pada penguraian sejarah ini akan terlihat peran rezim militeristik Orde Baru (Soeharto) yang telah membawa Indonesia ke dalam sistem penjajahan gaya baru ini.

Politik Hutang IMF

International Monetary Fund (IMF) berdiri pada tahun 1946 di Bretton Wood Amerika Serikat. Pada awalnya lembaga ini mengurusi semata-mata masalah *balance of*

---

[4] *Structural Adjustment Programmes* (SAPs) yang jika diIndonesiakan berarti "Program Penyesuaian Struktural" merupakan program IMF dan Bank Dunia yang diadopsi oleh oleh dari 30 negara antara lain Indonesia, Turki, Argentina, dan beberapa negara di Afrika. Dalam buku *IMF, Bank Dunia, dan Hak Asasi Manusia*, Bradlow mengungkapkan tentang kehancuran ekonomi di 30-an negara tersebut setelah mengadopsi SAPs sehingga menyebabkan menurunnya kualitas hidup rakyat di di negara-negara tersebut.

payment (BOP) yaitu keseimbangan neraca ekspor dan impor suatu negara. Jika angka impor lebih besar maka IMF bisa menghutangi negara tersebut. Fungsi ini sebenarnya tidak lebih dari sekedar sebagai perantara lalu lintas uang yang berbeda-beda kursnya. Namun pada perkembangannya fungsi ini melebar masuk pada intervensi kebijakan ekonomi pada suatu negara karena semakin besarnya kebutuhan untuk berhutang oleh negara-negara miskin (istilah ini dilembutkan jadi negara-negara sedang berkembang) disebabkan masih besarnya angka impor daripada ekspor.

Angka impor yang besar ini disebabkan oleh perdagangan bebas, ditambah lagi dengan adanya larangan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan ekspor seperti subsidi, proteksi, dan sebagainya atas dalih perdagangan bebas. Hal ini menyebabkan negara-negara miskin yang rata-rata baru merdeka ini—termasuk Indonesia—tidak ada pilihan lain selain menjadwalkan hutang baru untuk menghidupi dirinya. Sebenarnya menurut Sawidji Widoatmodjo[5], masih terdapat beberapa jalan lain untuk keluar dari jebakan hutang, antara lain sistem pengawasan devisa, pembatasan impor, devaluasi, dan penjadualan pembayaran angsuran hutang dan bunga. Namun karena terikat pada kesepakatan perdagangan bebas, maka dari beberapa jalan yang di atas yang boleh dilakukan hanya yang terakhir yaitu pendajualan kembali pembayaran angsuran hutang dan bunga di luar membuat hutang baru tentunya.

Di Indonesia, kesepakatan untuk terlibat dalam program IMF ini secara terbuka dimulai oleh pemerintahan Orde Baru yang baru saja mengkudeta pemerintahan Orde Lama Soekarno pada tahun 1966. Hal ini ditandai dengan munculnya UU No.1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang berarti didahului dengan perjanjian hutang dengan IMF di mana konsesinya adalah masuknya investasi modal asing di Indonesia. Sebagai gambaran, pada rentang waktu tahun 1966-1975 terjalin komitmen hutang sebesar 7.417 juta dollar AS, kemudian pada dasawarsa berikutnya 1976-1985, komitmen hutang ini membengkak lebih lima kali lipat yaitu 40.503 juta dollar AS.[6] Sebenarnya yang telah terjadi adalah hutang pada dasawarsa pertama telah jatuh tempo sementara sumber pembiayaan dari ekspor menurun karena menurunnya harga minyak bumi dan gas di pasaran dunia pada waktu itu.[7] Pembengkakan ini menunjukkan angka ketergantungan terhadap hutang yang semakin meningkat sementara pemerintah tidak mempunyai

---

[5] Lihat Sawidji Widoatmodjo, "IMF dan Krisis Utang" dalam *Ekonomi Indonesia Pasca Boom Minyak: Analisis Kebijaksanaan Ekonomi Tanpa Dominasi Migas*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.

[6] Lihat Sawidji Widoatmodjo, "Peta Utang Luar Negeri Indonesia", ibid.hal. 52.

alternatif sumber pendanaan lainnya selain hutang. Lagi-lagi solusinya adalah membuat hutang baru, namun hutang lama tetap harus dilunasi!

Hutang baru dibuat tentunya dengan perjanjian baru. Maka secara berangsur-angsur sejak tahun 1980-an, Indonesia resmi berada di bawah asuhan IMF dan Bank Dunia (sebagai saudara kandung IMF) dan diberikan makanan SAPs. SAPs ini diistilahkan juga sebagai neo-liberalisme yang mengandung 5 poin penting.[8] *Pertama*, *The rule of market* (perdagangan bebas). *Kedua*, pemotongan pengeluaran publik oleh negara misalnya pemotongan anggaran pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. *Ketiga*, deregulasi ekonomi yaitu membuat peraturan-peraturan yang memudahkan perdagangan bebas misalnya pembukaan keran impor beras. *Keempat*, privatisasi, yaitu dengan cara menjual BUMN-BUMN kepada investor-investor swasta baik asing maupun domestik. Terakhir, *kelima*, menghapus konsep kebaikan publik (*public good*) dan diganti dengan tanggung jawab individual. Poin terakhir ini sebagai konsekuensi dari liberalisasi ekonomi terutama pada pemotongan pengeluaran publik sehingga nantinya problem rakyat tidak mendapatkan pendidikan bukanlah tanggung jawab negara melainkan tanggung jawab individual.

Agenda neo-liberalisme ini merupakan konsekuensi dari beban hutang yang menumpuk, sehingga Indonesia—seperti juga banyak negara penghutang lainnya—tidak punya pilihan lain selain melakukan lima poin tersebut. Bayangkan saja, pemerintah Megawati harus merelakan 72,1% dari total anggaran pendapatan pemerintah untuk melunasi bunga hutang.[9] Sehingga pilihan untuk memotong anggaran pendidikan, kesehatan, subsidi BBM, menjual BUMN-BUMN dan sebagainya merupakan sebuah pilihan yang dilematis bagi Megawati sampai-sampai Kwik Kian Gie-pun sampai mengeluarkan pernyataan ingin memutus hubungan dengan IMF.

Dampak Neo-liberalisme

Sejak agenda neo-liberalisme ini dijalankan, secara konstan terjadi penurunan kualitas kehidupan masyarakat yaitu sejak tahun 1980-an sampai sekarang. Penurunan kualitas kehidupan ini disebabkan oleh beralihnya dana-dana untuk sektor publik ke pembayaran hutang luar negeri Indonesia yang semakin lama semakin bertumpuk. Ambil

---

[7] Faktor migas ini menjadi signifikan karena migas merupakan andalan ekspor Indonesia, sehingga ketika harga migas goncang maka perekonomian Indonesia yang tergantung pada hutang juga goncang.
[8] Lihat "Instrumen Baru Imperialisme: WTO, Bank Dunia, IMF, dan TNC" dalam *Perlawanan* edisi 2, April 2002.
[9] Lihat "Data Bicara" dalam *Media Kerja Budaya* edisi Neo liberalisme 07/ 2001.

contoh di bidang pendidikan. Sejak tahun 80-an ratio anggaran pendidikan dengan APBN selalu mengalami penurunan, sehingga berdampak pada penurunan kualitas manusia Indonesia. Bahkan pada saat ini ratio alokasi dana untuk pendidikan hanya sekitar 3% dari APBN.[10] Hal ini merupakan fakta yang miris jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga Indonesia seperti Malaysia dan Singapura yang sering mengalokasikan 20% dari anggarannya untuk sektor pendidikan. Secara kuantitatif, penurunan anggaran ini berpengaruh pada angka putus sekolah dan tingkat pendidikan manusia Indonesia. Sedangkan berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional 2000[11], 90% angka pengangguran disumbangkan oleh mereka-mereka yang tingkat pendidikannya tidak lebih dari bangku SLTA.

Di sisi lain, angka pengangguran yang tinggi ini masih diterjang oleh kenaikan harga barang seperti BBM, beras, dan sebagainya. Kemudian ditambah lagi naiknya ongkos sektor-sektor publik seperti pendidikan dan kesehatan disebabkan oleh pemotongan anggaran besar-besaran karena harus dialihkan untuk pembayaran hutang. Angka pengangguran sebanyak 5.813.200[12] ini belum akan berhenti ketika pada saat yang sama terjadi privatisasi BUMN-BUMN dan liberalisasi ekonomi yang memungkinkan masuknya modal asing secara masif dalam struktur perekonomian Indonesia.

Sebenarnya masih banyak dampak lainnya dalam kehidupan masyarakat, karena akan memakan banyak tempat untuk dijelaskan lebih jauh. Namun, menurut saya, salah satu dampak yang paling menakutkan dari neo-liberalisme ini adalah pada sektor pendidikan itu sendiri. Selain itu juga berkaitan dengan kedudukan kita sebagai mahasiswa yang masih mengenyam studi di salah satu lembaga pendidikan negeri.

Posisi Hukum

Posisi hukum dalam proses neo-liberalisasi ini adalah sebagai legitimator yaitu mempertahankan dan bahkan memajukan proses neo-liberalisasi itu sendiri. Tadi telah diungkapkan bahwa salah satu poin dari neo-liberalisme adalah deregulasi perekonomian. Ini artinya semua peraturan perundang-undangan harus selalu mengacu kepada kesepakatan-kesepakatan internasional yang telah dibuat Indonesia dalam forum-forum Internasional. Forum-forum ini seperti WTO dengan Hak Atas Kekayaan Intelektualnya, IMF dengan *Letter of Intents*-nya, CGI dengan kesepakatan Paris Club yang mengatur

---

[10] Lihat "Sistem Pendidikan Kita: Antara Itikad Penguasa dan Kenyataan" dalam *Perlawanan* edisi 2, April 2002.
[11] Diambil dari *Kompas*, Minggu, 28 Juli 2002.

tentang beberapa hal seperti kebijakan kehutanan, dan Bank Dunia dengan *grant* (bantuan—atau lebih tepatnya hutang lunak)) sebagai pengamanan terhadap kebijakan IMF di Indonesia.

Pada kasus Bank Dunia contohnya seperti ini. Karena anggaran pendidikan dipotong, maka kampus-kampus negeri terpaksa mencari sumber keuangan alternatif. Nah, Bank Dunia memberikan *grant*-nya kepada kampus-kampus tersebut sebagai dana awal untuk privatisasi perguruan tinggi negeri (yang kemudian dibahasakan sebagai "Otonomi Kampus"). Maka, pemerintah harus memberikan jalan untuk itu dan lahirlah PP No.63 tahun 1999 tentang "Otonomi Kampus" yang secara substansi adalah mendukung keinginan dari Bank Dunia itu sendiri.

Banyak lagi sebenarnya peraturan perundang-undangan, belum termasuk konvensi hukum yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Mungkin inilah yang membedakan penjajahan kolonialisme dengan penjajahan gaya baru neo-liberalisme ini. Jika pada kolonialisme yang diutamakan adalah penjajahan secara kasat mata, fisik, dan cenderung dengan kekerasan yang vulgar, maka pada neo-liberalisme yang diperlukan hanya penguasaan hukum atau dengan kata lain mengendalikan negara sebagai pembuat hukum. Sehingga pada akhirnya IMF, Bank Dunia, WTO, dan Trans National Corporations (TNCs)-lah sang meta-legislatif!

Dahlia 3, 03.13, 3 Agustus 2002

---

[12] Ibid.